Iniciación del Procedimiento Administrativo

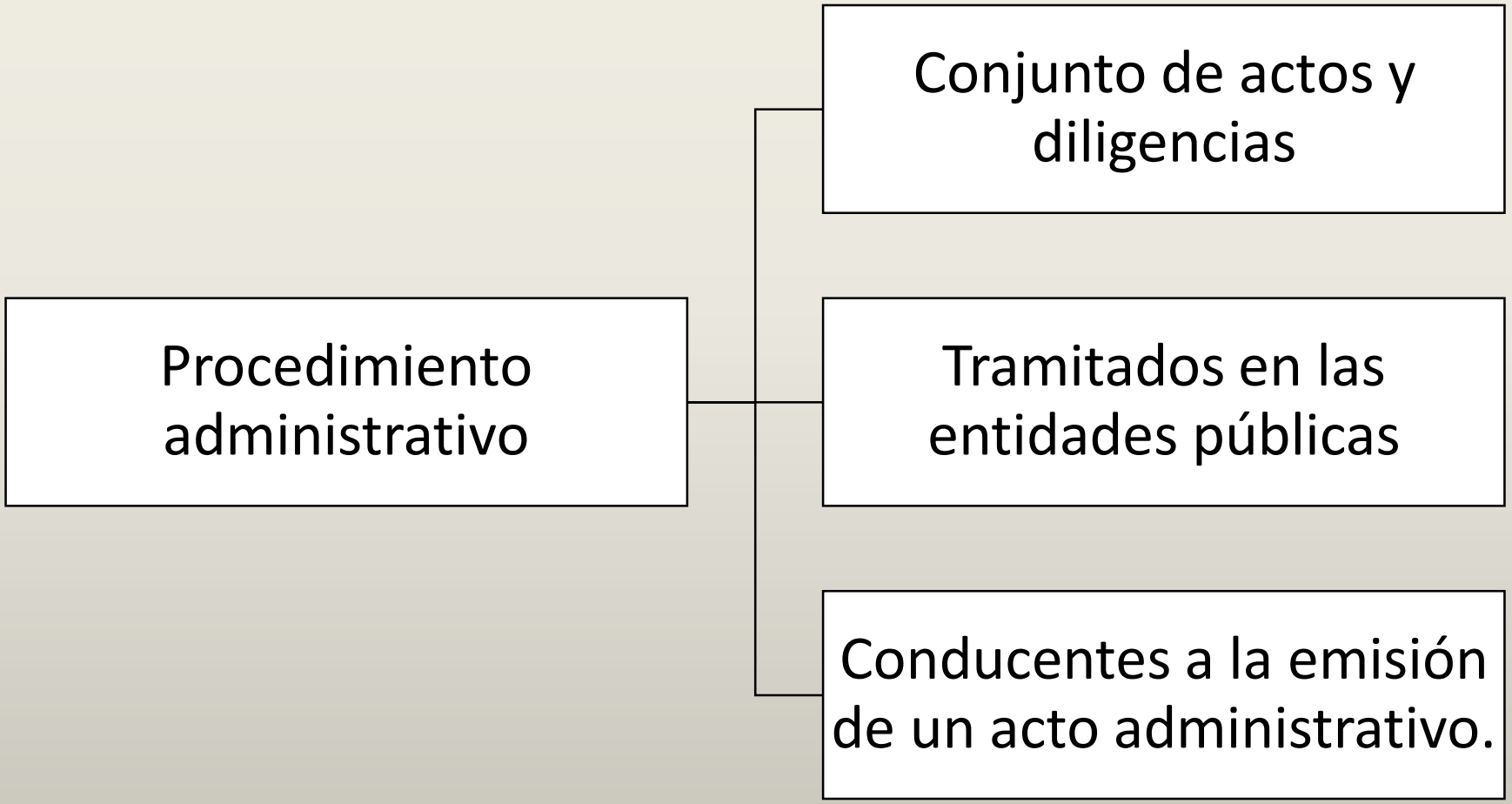
José María Pacori Cari

Maestro en Ciencias Políticas y Derecho Administrativo por la Universidad Nacional de San Agustín. Miembro de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo. Socio de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

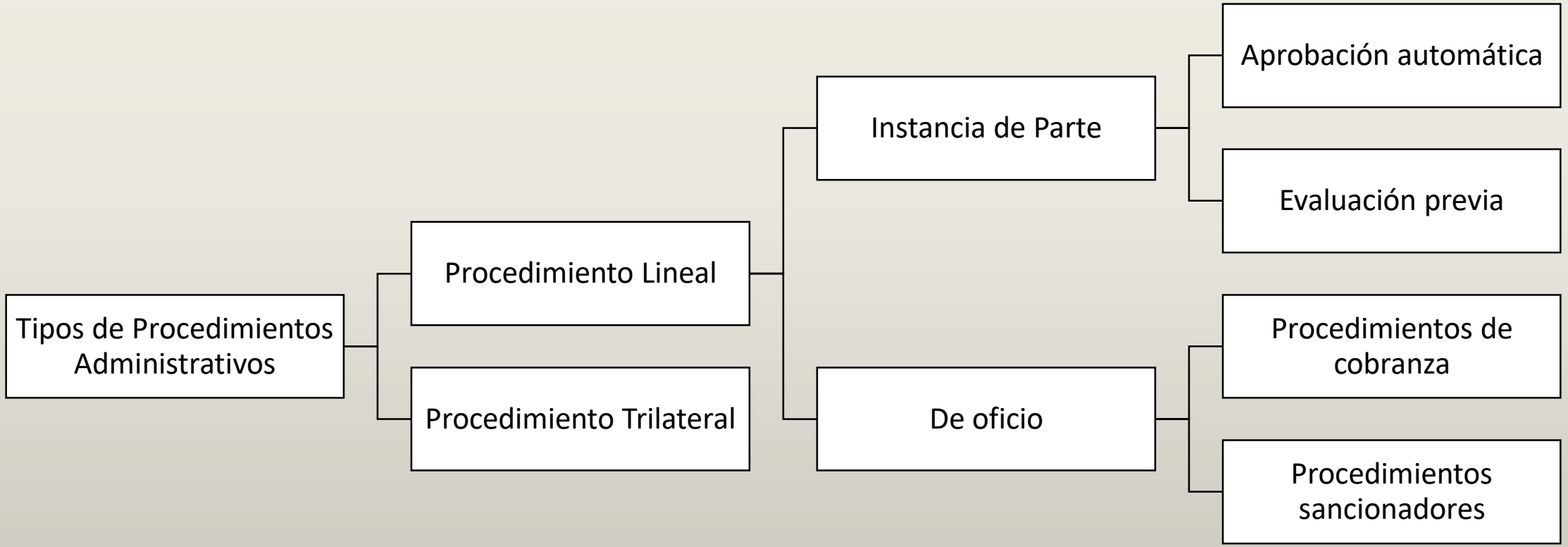
Introducción

- El procedimiento administrativo es el conjunto de actos y diligencias tendientes a la emisión de un acto administrativo que afecte las situaciones jurídicas de los administrados.
- El procedimiento administrativo culmina con la emisión de la resolución en primera instancia administrativa; si el administrado interpone recurso administrativo en contra de la resolución que le desfavorece, dará inicio al procedimiento recursivo.
- Encontramos los procedimientos administrativos de aprobación automática y evaluación previa.
- El procedimiento administrativo está regulado en el Decreto Supremo 004-2019-JUS – Texto Único Ordenado de la Ley 27444.

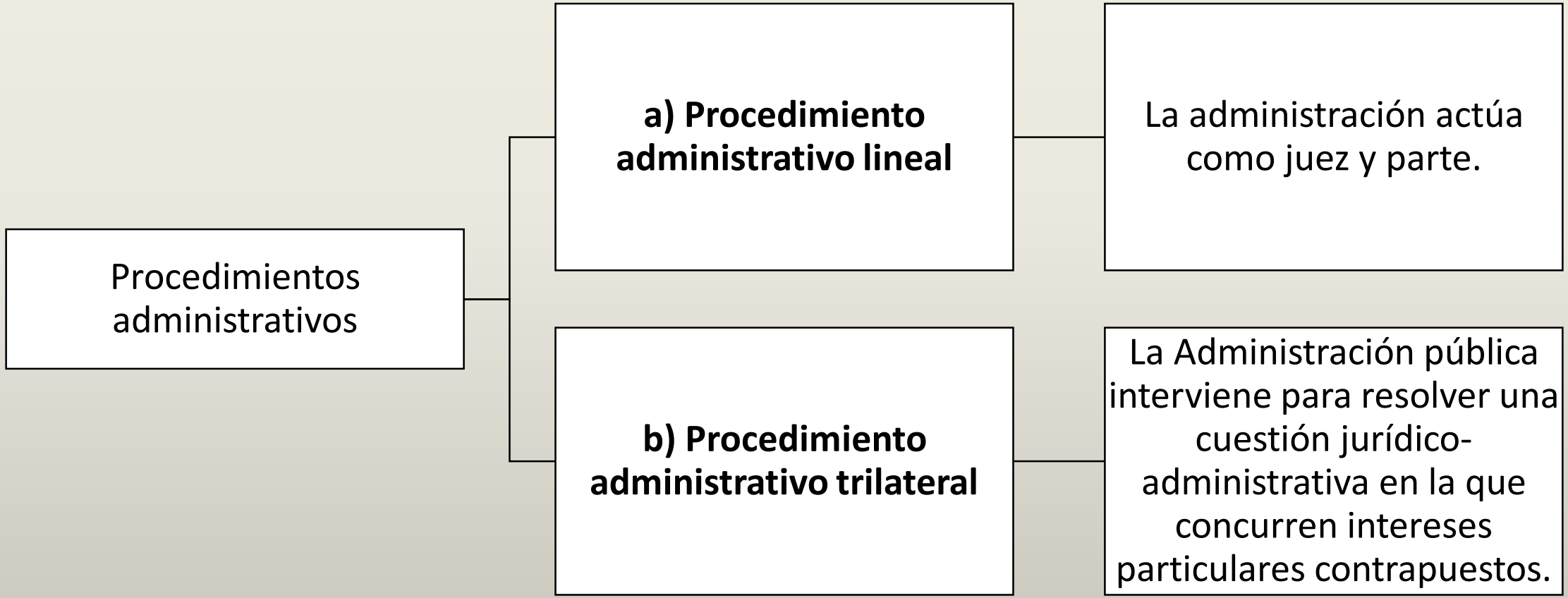
¿Qué es el Procedimiento Administrativo?



Tipos de Procedimientos Administrativos



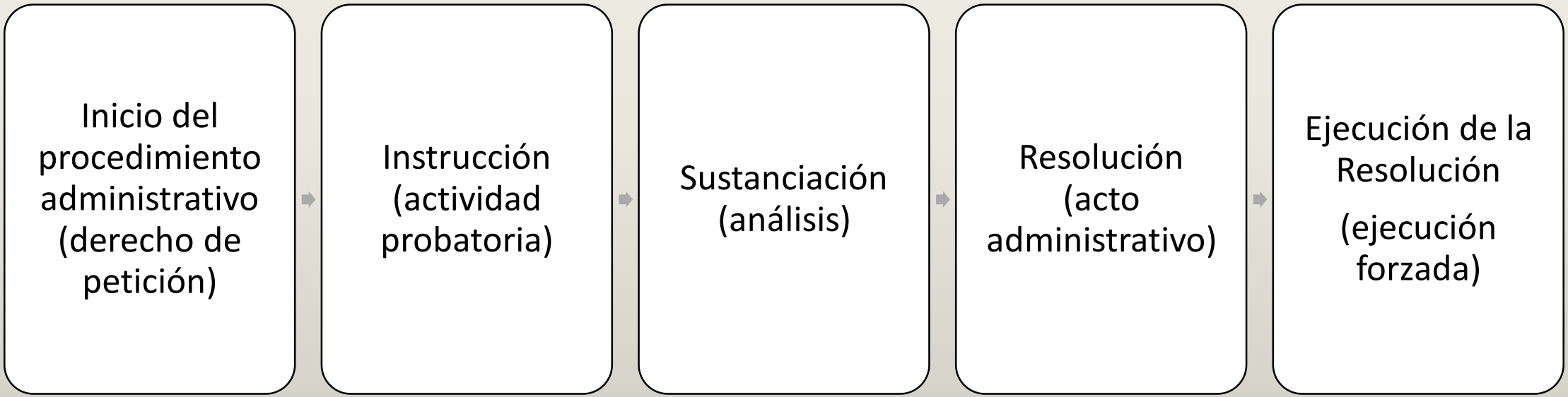
Tipos de procedimientos según los sujetos



Etapas del Procedimiento Administrativo

- En el TUO de la Ley 27444 no existe referencia expresa a las etapas del procedimiento administrativo; sin embargo, encontramos una enumeración de estas etapas en el inciso 2) del artículo 61 del TUO de la Ley 27444 que indica
- *"Autoridad administrativa: el agente de las entidades que, bajo cualquier régimen jurídico, y ejerciendo potestades públicas conducen* ***el inicio, la instrucción, la sustanciación, la resolución, la ejecución****, o que de otro modo participan en la gestión de los procedimientos administrativos" (el subrayado es nuestro).*
- De la lectura de esta norma tenemos que las etapas del procedimiento administrativo, en las que intervine la autoridad administrativa, son: inicio, instrucción, sustanciación, resolución y ejecución.

Etapas del Procedimiento Administrativo



INICIO

- Conforme al artículo 114 del TUO de la Ley 27444
- *"El procedimiento administrativo* ***es promovido de oficio por el órgano competente o instancia del administrado****, salvo que por disposición legal o por su finalidad corresponda ser iniciado exclusivamente de oficio o a instancia del interesado" (el resaltado es nuestro).*
- **1. Procedimiento administrativo de oficio**. El artículo 115, numeral 115.1, del TUO de la Ley 27444 que indica
- *"Para el inicio de oficio de un procedimiento debe existir disposición de autoridad superior que la fundamente en ese sentido, una motivación basada en el cumplimiento de un deber legal o el mérito de una denuncia".*
- **2. Procedimiento administrativo a instancia de parte**. Se sustenta en el derecho constitucional de petición previsto en el artículo 2, inciso 20 de la Constitución Política del Perú que indica
- *"Toda persona tiene derecho": "20. A formular peticiones, individual o colectivamente, por escrito ante la autoridad competente, la que está obligada a dar al interesado una respuesta también por escrito dentro del plazo legal, bajo responsabilidad".*

Facultad	Descripción	Base legal
Solicitud en interés particular	Cualquier administrado tiene derecho a presentarse personalmente ante la autoridad administrativa, para solicitar por escrito la satisfacción de su interés legítimo.	Artículo 118 TUO de la Ley 27444
Solicitud en interés general de la colectividad	Las personas pueden presentar petición o contradecir actos ante la autoridad administrativa competente, aduciendo el interés difuso de la sociedad.	Artículo 119 TUO de la Ley 27444
Facultad de contradicción administrativa	Frente a un acto que supone que viola, afecta, desconoce o lesiona un derecho o un interés legítimo, procede su contradicción en la vía administrativa.	Artículo 120 TUO de la Ley 27444
Facultad de solicitar información	El derecho de petición incluye el de solicitar la información que obra en poder de las entidades.	Artículo 121 TUO de la Ley 27444
Facultad de formular consultas	El derecho de petición incluye las consultas por escrito a las autoridades administrativas, sobre las materias a su cargo y el sentido de la normativa vigente.	Artículo 121 TUO de la Ley 27444
Facultad de solicitar peticiones de gracia	Por la facultad de formular peticiones de gracia, el administrado puede solicitar al titular de la entidad competente la emisión de un acto sujeto a su discrecionalidad	Artículo 123 TUO de la Ley 27444

INSTRUCCIÓN

- La instrucción corresponde a la etapa de investigación o acumulación de pruebas en el procedimiento administrativo. La instrucción está compuesta de actos de instrucción conforme a lo indicado en el artículo 170, numeral 170.1, del TUO de la Ley 27444 que indica
- *"Los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución, serán realizados de oficio por la autoridad a cuyo cargo se tramita el procedimiento de evaluación previa, sin perjuicio del derecho de los administrados a proponer actuaciones probatorias".*
- Estos actos de instrucción pueden ser de dos (2) tipos:
- **1. Los actos de instrucción de la autoridad administrativa**. Son los medios de prueba de oficio que actúa la autoridad administrativa en mérito del principio de verdad material
- **2. Los actos de instrucción a instancia de los administrados**. Son los medios de prueba que ofrece o produce el administrado, los que deben ser actuados por la autoridad administrativa.

Medios de prueba generales	Medios de prueba especiales
Documentos, incluye la exhibición, reconocimiento y cotejo de documentos	Recabar antecedentes y documentos
Declaración de testigos	Solicitar informes y dictámenes de cualquier tipo
Declaración de parte, teniendo en cuenta que las autoridades de las entidades no prestan confesión.	Conceder audiencia a los administrados, interrogar testigos y peritos, o recabar de los mismos, declaraciones por escrito
Pericia, los administrados pueden proponer la designación de peritos a su costa; la administración se abstendrá de contratar peritos por su parte	Consultar documentos y actas
Inspección, incluye la inspección de reconstrucción de hechos	Practicar inspecciones oculares
Los hechos invocados o que fueren conducentes para decidir un procedimiento podrán ser objeto de todos los medios de prueba necesarios, salvo aquellos prohibidos por disposición expresa (Cfr. Artículo 177 TUO Ley 27444)	

SUSTANCIACIÓN

- Luego de la actuación de los medios de prueba, la autoridad administrativa debe realizar un análisis, permitiendo que el administrado exponga sus argumentos y presente sus alegatos complementarios, que es un derecho que forma parte del debido procedimiento conforme al numeral 1.2 del artículo IV del TUO de la Ley 27444 que establece
- *"Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados;* ***a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios****" (el resaltado es nuestro).*
- La posibilidad de presentar estos alegatos complementarios es un derecho de los administrados, sustentado en su derecho de formular alegaciones conforme al artículo 172 del TUO de la Ley 27444 que indica
- *"Los administrados pueden en cualquier momento del procedimiento, formular alegaciones, aportar los documentos u otros elementos de juicio, los que serán analizados por la autoridad, al resolver".*

Acto de sustanciación	Descripción
Informe final de instrucción	Generalmente, utilizado en los procedimientos administrativos sancionadores, luego de terminada la fase de instrucción
Alegatos complementarios	También denominados descargos al informe final de instrucción; lo que no impide que los administrados al término de la instrucción presenten sus alegatos escritos, cuando no sea necesario la emisión del informe final de instrucción.
Informe oral	Donde el administrado, oralmente, fundamenta las razones de la fundabilidad de su pedido.
Actuaciones complementarias	El órgano de decisión puede disponer actuaciones complementarias de considerarlo necesario.

Formas de conclusión del procedimiento

Pondrán fin al procedimiento las resoluciones que se pronuncian sobre el fondo del asunto, el silencio administrativo positivo, el silencio administrativo negativo, el desistimiento, la declaración de abandono, los acuerdos adoptados como consecuencia de conciliación o transacción extrajudicial que tengan por objeto poner fin al procedimiento y la prestación efectiva de lo pedido a conformidad del administrado en caso de petición graciable.

También pondrá fin al procedimiento la resolución que así lo declare por causas sobrevenidas que determinen la imposibilidad de continuarlo.

RESOLUCIÓN

- El procedimiento administrativo no puede exceder de treinta (30) días hábiles, conforme lo indica el artículo 39 del TUO de la Ley 27444 que indica
- *"El plazo que transcurra desde el inicio de un procedimiento administrativo de evaluación previa hasta que sea dictada la resolución respectiva,* ***no puede exceder de treinta (30) días hábiles****" (el resaltado es nuestro).*
- Se emitirá la resolución que pone fin al procedimiento administrativo, conforme al artículo 197, numeral 197.1 del TUO de la Ley 27444 que indica
- *"Pondrán fin al procedimiento las resoluciones que se pronuncian sobre el fondo del asunto".*
- Esta resolución debe cumplir con los requisitos del acto administrativo, conforme al artículo 198 del TUO de la Ley 27444 que indica
- *"La resolución que pone fin al procedimiento cumplirá los requisitos del acto administrativo señalados en el Capítulo Primero del Título Primero de la presente Ley".*

Requisitos de validez del acto administrativo	Descripción
Competencia	Ser emitido por el órgano facultado en razón de la materia, territorio, grado, tiempo o cuantía, a través de la autoridad regularmente nominada al momento del dictado.
Objeto o contenido	Los actos administrativos deben expresar su respectivo objeto, de tal modo que pueda determinarse inequívocamente sus efectos jurídicos.
Finalidad pública	Adecuarse a las finalidades de interés público asumidas por las normas que otorgan las facultades al órgano emisor, sin que pueda habilitársele a perseguir otra finalidad pública distinta a la prevista en la ley.
Motivación	El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.
Procedimiento regular	Antes de su emisión, el acto debe ser conformado mediante el cumplimiento del procedimiento administrativo previsto para su generación.
Base legal Artículo 3 TUO Ley 27444	

Silencio (i)

Los procedimientos administrativos sujetos a silencio administrativo positivo quedarán automáticamente aprobados en los términos en que fueron solicitados si transcurrido el plazo establecido o máximo, la entidad no hubiere notificado el pronunciamiento respectivo.

El silencio positivo tiene para todos los efectos el carácter de resolución que pone fin al procedimiento, sin perjuicio de la potestad de nulidad de oficio.

El silencio administrativo negativo tiene por efecto habilitar al administrado la interposición de los recursos administrativos y acciones judiciales pertinentes.

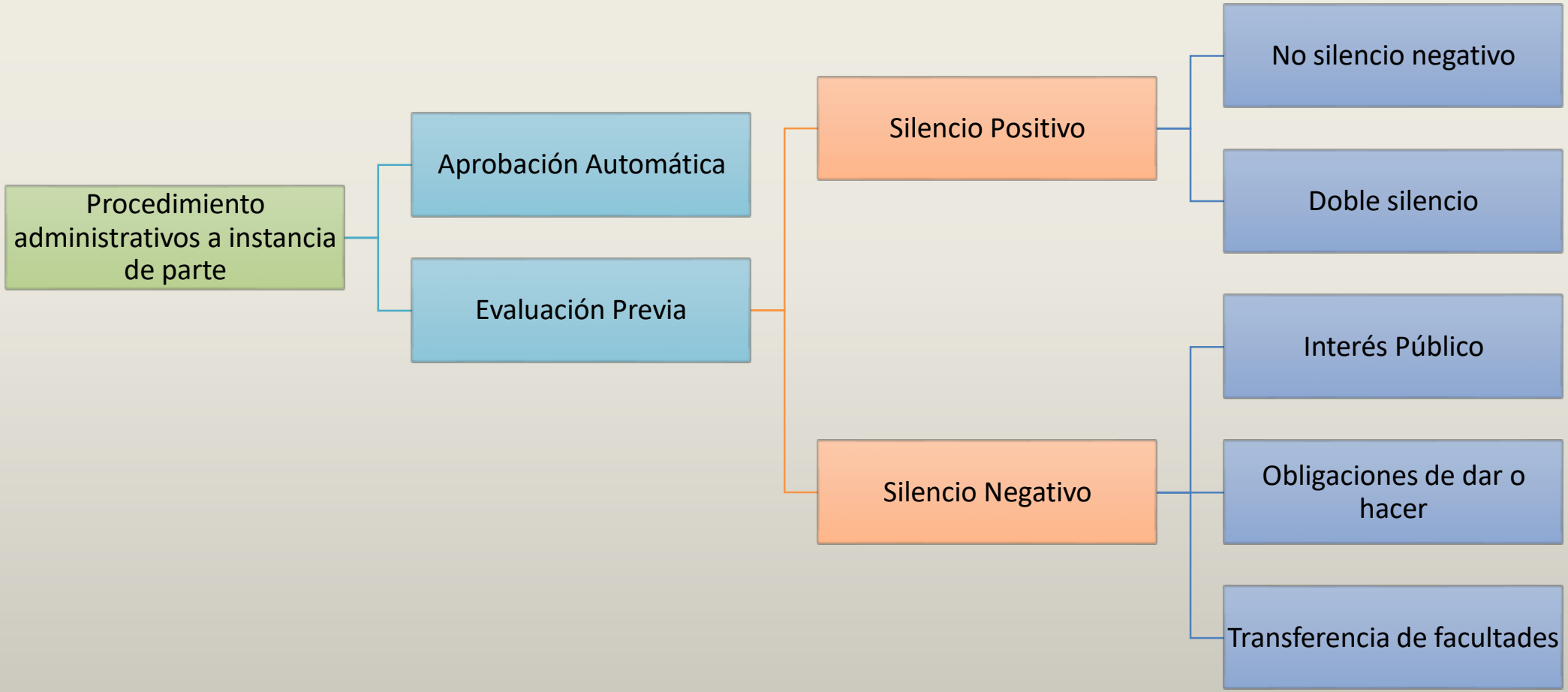
Silencio (ii)

Aun cuando opere el silencio administrativo negativo, la administración mantiene la obligación de resolver, bajo responsabilidad, hasta que se le notifique que el asunto ha sido sometido a conocimiento de una autoridad jurisdiccional o el administrado haya hecho uso de los recursos administrativos respectivos.

El silencio administrativo negativo no inicia el cómputo de plazos ni términos para su impugnación.

En los procedimientos sancionadores, los recursos administrativos destinados a impugnar la imposición de una sanción estarán sujetos al silencio administrativo negativo. Cuando el administrado haya optado por la aplicación del silencio administrativo negativo, será de aplicación el silencio administrativo positivo en las siguientes instancias resolutivas.

Ubicación del silencio administrativo



Desistimiento (i)

El desistimiento del procedimiento importará la culminación del mismo, pero no impedirá que posteriormente vuelva a plantearse igual pretensión en otro procedimiento.

El desistimiento de la pretensión impedirá promover otro procedimiento por el mismo objeto y causa.

El desistimiento sólo afectará a quienes lo hubieren formulado.

El desistimiento podrá hacerse por cualquier medio que permita su constancia y señalando su contenido y alcance. Debe señalarse expresamente si se trata de un desistimiento de la pretensión o del procedimiento. Si no se precisa, se considera que se trata de un desistimiento del procedimiento.

Desistimiento (ii)

El desistimiento se puede realizar en cualquier momento antes de que se notifique la resolución final que agote la vía administrativa.

La autoridad aceptará de plano el desistimiento y declarará concluido el procedimiento, salvo que, habiéndose apersonado en el mismo terceros interesados, instasen éstos su continuación en el plazo de diez días desde que fueron notificados del desistimiento.

La autoridad podrá continuar de oficio el procedimiento si del análisis de los hechos considera que podría estarse afectando intereses de terceros o la acción suscitada por la iniciación del procedimiento extrañase interés general. En ese caso, la autoridad podrá limitar los efectos del desistimiento al interesado y continuará el procedimiento.

Abandono

En los procedimientos iniciados a solicitud de parte, cuando el administrado incumpla algún trámite que le hubiera sido requerido que produzca su paralización por treinta días, la autoridad de oficio o a solicitud del administrado declarará el abandono del procedimiento.

Dicha resolución deberá ser notificada y contra ella procederán los recursos administrativos pertinentes.

EJECUCIÓN

- Presunción de validez de los actos administrativos previsto en el artículo 9 del TUO de la Ley 27444 que indica
- *"Todo acto administrativo se considera válido en tanto su pretendida nulidad no sea declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según corresponda".*
- Principio de autotutela de la administración pública, este principio se sustenta en la ejecutoriedad de los actos administrativos previsto en el artículo 203 del TUO de la Ley 27444 que indica
- *"Los actos administrativos tendrán carácter ejecutario, salvo disposición legal expresa en contrario, mandato judicial o que estén sujetos a condición o plazo conforme a ley".*
- Ante la falta de cumplimiento o ejecución espontánea del acto administrativo, se puede dar inicio a su ejecución forzada.

Medios de ejecución forzada	Descripción	Base legal
Ejecución coactiva	Si la entidad hubiera de procurarse la ejecución de una obligación de dar, hacer o no hacer, se seguirá el procedimiento previsto en las leyes de la materia.	Artículo 208 TUO Ley 27444
Ejecución subsidiaria	Habrá lugar a la ejecución subsidiaria cuando se trate de actos que por no ser personalísimos puedan ser realizados por sujeto distinto del obligado.	Artículo 209 TUO Ley 27444
Multa coercitiva	Cuando así lo autoricen las leyes, y en la forma y cuantía que éstas determinen, la entidad puede, para la ejecución de determinados actos, imponer multas coercitivas, reiteradas por períodos suficientes para cumplir lo ordenado.	Artículo 210 TUO Ley 27444
Compulsión sobre las personas	Los actos administrativos que impongan una obligación personalísima de no hacer o soportar, podrán ser ejecutados por compulsión sobre las personas en los casos en que la ley expresamente lo autorice.	Artículo 211 TUO Ley 27444

Muchas gracias

Abog. José María Pacori Cari

E mail corporacionhiramsl@gmail.com

Móvil 959666272